

**A határon túli magyarok munkavállalása Magyarországon a csatlakozás előtt és
után**

BEVEZETŐ GONDOLATOK.....	3
MAGYARORSZÁG SZEREPE.....	4
MUNKAERŐPIAC ÉS KISEBBSÉGEK	5
AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK FOGLALKOZTATÁSI STRATÉGIÁJA	8
VERSENYKÉPESSÉG	8
FOGLALKOZTATÁSPOLITIKAI ELVEK	9
HARMADIK ÁLLAMOK POLGÁRAI	10
KÜLFÖLDIEK MAGYARORSZÁGI MUNKAVÁLLALÁSA NEMZETKÖZI KÖTELEZETTSÉGVÁLLALÁS ALAPJÁN	12
AZ EU TAGÁLLAMOK ÉS MAGYARORSZÁG KÖZÖTTI MUNKAVÁLLALÁSI KÉRDÉSEK	12
A VISZONYRENDSZER KISEBBSÉGI SZEMSZÖGBŐL	13
KÉTOLDALÚ MEGÁLLAPODÁSOK	14
ALAPSZERZŐDÉSEK	15
<i>A magyar – szlovák alapszerződés</i>	<i>16</i>
<i>A magyar – román alapszerződés</i>	<i>17</i>
KÜLFÖLDIEK MUNKAVÁLLALÁSA MAGYARORSZÁGON.....	19
LEGÁLIS MUNKAVÁLLALÁS	19
<i>A bevándorlás hatása a magyar munkaerőpiacra</i>	<i>20</i>
ILLEGÁLIS MUNKAVÁLLALÁS	21
<i>Az illegális munkavégzés leggyakoribb formái</i>	<i>22</i>
ÖSSZEGZÉS: A JÖVŐ PERSPEKTÍVÁI	24
KÜLPOLITIKAI PRIORITÁSOK	24
A MUNKAHELY ELVESZTÉSÉTŐL VALÓ FÉLELEM	24
AZ ELŐTTÜNK ÁLLÓ MEGOLDANDÓ KÉRDÉSEK	25
MI A MAGYAR?	26

„Akinek világhelyzete negatív, annak ítélete, amit kimond, ha pozitív is, negatívumot jelent. Mert az ítéletben a világhelyzet dönt, nem pedig a fogalmazás. Az attitűd felismerése ésszerűen már megvan, de még nem tudatos és nem általános. De mindig nagyobb mértékben kezdik felismerni, hogy soha magatartást világhelyzettől elodázni nem lehet.”

(Hamvas Béla¹)

Bevezető gondolatok

Magyarország és általában a Duna középső medencéjének politikai határai a legutóbbi évszázad óta jellemzően nem tükrözték vissza annak geográfiai, etnikai és kulturális sajátosságait. Ugyanez vonatkozik a térség természetes gazdasági és kereskedelmi szükségleteire. **Gróf Teleki Pál 1939-ben így fogalmazott:** *„Szükségszerűen következik, hogy a központi és a peremi tájak szoros gazdasági symbiosisban élnek és a népek politikailag is egymásra utaltak. Másik következmény az Alföld lakójának uralkodó szerepe az egész tájegységben, - már egyszerűen a domborsabta közlekedési irányok, természetes útvonalak folytán.”*²

A sok szempontból kielemezett „középeurópaiság” a távoli utazó számára gyakran ellentmondásos motívumai - „itt élned, halnod kell”, „népek olvasztótégelye”, stb. - inkább magyarázhatók **mindennapos gazdasági szükségletekkel**, mintsem néplélektannal. A munkaerő a változó munkalehetőséghez igazodik, ugyanakkor helyhez kötött is. Kutatások bizonyítják, hogy a munkaadók sokkal mozgékonyabbak, mint a munkavállalók, és nem csupán a bérköltségek miatt helyezik át gyakorta gyártókapacitásukat. A munkaerő pedig általában sokkal kevésbé mobilis, mint ahogy azt a szociális dömping fogalma feltételezi,³ a társadalmi, kulturális, szociális gyökerek visszatartó hatása - a gazdasági megfontolások ellenében - általában erősebb. Elvándorlás, kivándorlás általában *ultima rációként* merült fel, mint például tömeges mértékben a megelőző századfordulón.

A politikai megfontolások miatti migráció külön csoportot képez. A gazdasági és politikai motívumok keveredhetnek, illetve a kettő erősítheti egymást. A menekült ügyekben

¹ Hamvas Béla: A világválság. Bp.1936. 63.o.

² Teleki: A gazdasági élet földrajzi alapjai. Bp. 420.o.

³ Arató Krisztina: Munkaerőáramlás Magyarországról az Európai Unió felé. Acta Humana 37-38. szám. 1999. december. 98.o.

különösen nehéz elbírálni a különböző indokok kényszerítő erejének súlyát. Boutang-Papademetriou az 1. Számú ábrán látható hatféle migrációs csoportot különítette el.⁴

1. számú ábra

Elsődleges cél	Másodlagos cél	Típus	Példa
Letelepedés	Letelepedés	Gyarmatosítás	USA (1921-ig)
Letelepedés	Munkavállalás	Folyamatos bevándorlás	USA, Kanada, Ausztrália
Munkavállalás	Letelepedés	Hosszabb távú bevándorlás	Franciaország, Belgium, Hollandia, Svédország
Munkavállalás	Munkavállalás	Vendégmunkás	Németország, Svájc, Ausztria
Elsősorban nem bevándorlás	Letelepedés	Visszatérés	Izrael
Elsősorban nem bevándorlás	Letelepedés vagy munkavállalás	Kisebbségi, vagy Közelmúltbeli bevándorlás	Egyesült Királyság, Japán, Spanyolország, Olaszország

Harmadik világból érkező migráns esetében – a jelentős fejlettségbeli különbség miatt – szinte minden esetben megállapítható lehet pusztán gazdasági megfontolás, illetve nehéz eldönteni, hogy honnan kezdődik a politikai menekülés. A **hajdani „keleti blokk” államai** tekintetében vélelmezhető, hogy a térség államai között is megtapasztalható növekvő gazdasági különbségek hatására a nyugati irányú gazdasági elvándorlás növekedésével tartósan számolni lehet. Paradox módon az elvándorlási hullám a közlekedési folyosók adottságából fakadóan a „sikeresebb” ex-KGST tagállamokon keresztül, illetve azok kárára történhet.

Atipikusnak tekinthető a csehországi, vagy szlovákiai romák tömeges kanadai, angolai, illetve finnországi kitelepülési kísérlete. Habár a gazdasági motívumok meghatározóak lehettek, érdekes, hogy sokak Kassáról taxival érkeztek Budapestre, azért, hogy Helsinkibe repüljenek (Szlovákiának nincs közvetlen légi összeköttetése Finnországgal).

A migrációs hullámot természetesen több körülmény fékezi, illetve akadályozza. A kétoldalú, sokoldalú nemzetközi megállapodások mellett az Európai Unió belső joga különösen érdekelt abban, hogy saját munkaerőpiaca védelmében szelektáljon a munkát vállalni kívánók között. A fejezet a továbbiakban törekszik felvázolni a kérdés néhány jogi és kapcsolódó társadalmi aspektusát.

Magyarország szerepe

A történelmi Magyarország hosszú **évszázadokon át hídszerepet töltött be** Kelet-, illetve Nyugat-Európa között, miközben népek és kultúrák súlyos léptei alatt maga a híd is többször

⁴ (Typology, Evolution and Performance of Main Migration System in Migration and Development. Paris 1994. 21.o.)

megrogyant. Nincs okunk kételkedni abban, hogy a hídszerep a jövőben sem fog lényegesen megváltozni.

A hagyományos kelet-nyugati kereskedelem önmagában is történetformáló tényező.

„És a magyar medence viszonylagosan continentális jellegével Nyugateurópába beékelődve mindig adhat értékes csereárut. Alig szükséges hozzátenni, hogy **kulturális különbségek, népsűrűség, a nyugati iparosodás mindinkább növelik a csere alapjául szolgáló különbségeket, s evvel a kapu jelentőségét.** Ezen a kapun vándorolt a királyság első évtizedeitől kezdve a magyar és keletről összeszedett szarvasmarha nyugat piacaira. (...) A bécsi medence rendkívül kedvező helyzetben van az Adriától az Elbához, Itáliából a Baltikumhoz, Sarmatia-Lengyelföldről az Alpokhoz vezető utak találkozó pontján. Ennek a szomszéd medencének nagy súlya, „geográfiai energiája” még növeli e kapu forgalmát és a mi szempontunkból való jelentőségét. Bécs ezen kapuhoz való közelsége alapoka hozzánk való viszonyának, mindenkor erős gazdasági függésünknek.”⁵ - írta gróf Teleki.

Európa évszázados kereskedelmére ugyanakkor a globalizáció sohasem gyakorolt akkora hatást, mint a második világháborút követően. Habár történelmi léptékkal nézve viszonylag rövid időszakot ölel fel jelenkorunk globalizált világa, más szóval a fogyasztói társadalom, jelenleg nem látszik alternatívája a neoliberais közgazdaságtan által elméletben kipallérozott növekvő világpiacnak. Annak pedig még kevésbé, hogy a következő nemzedék ne coca-colát igyon és Mc Donald's típusú gyorsétkezdében mülassa idejét. Vezető USA-beli közgazdászok és politikusok szerint a XX. század második felében követett gazdaságpolitika továbbra is tartós növekedési pályán tartja a világ gazdaságot.⁶

A **húszas-harmincas évek gazdasági világválságának** magyar szempontból még természetes megoldása volt a német piacok adta cserekereskedelem kihasználása. A kétpólusú világrend kialakulásával azonban a „hagyományos” kereskedelmi szálak túlnyomórészt megszakadtak és az Európai Gazdasági Közösség, illetve a KGST új alapokon szervezte meg kereskedelmét. A KGST izolációs gazdaságpolitikája és a politikailag domináns Szovjetunió piacaira termelő kereskedelem politikája az áruk, a tőke, a szolgáltatás és a munkaerő áramlásának sajátos rendszerét hozta létre. Ki gondolta volna, hogy **1990 fordulóján** a Német Demokratikus Köztársaság munkaerőhiányát elsősorban a „szocialista érdekeltségű” harmadik világból (Mozambik, Angola, Kuba, stb.) pótolja?⁷ Ugyanebben a régióban - immáron az egyesült és tőkeerős Németországban - tíz évvel később komoly gondokat és feszültséget okoz a munkanélküliség. A két német állam gazdasági teljesítménye pedig aligha összehasonlítható.

Munkaerőpiac és kisebbségek

Fenti eszmefuttatások legalább két kérdésre keresik a válasz. Egyrészt, hogy történelmi aspektusból szemlélve a kereskedelmi kapcsolatoktól elválaszthatók-e a munkaerőpiaci kérdések, vagyis az **áru és a munkaerő „vándorlása” hagyományos értelemben mennyire**

⁵ Teleki i.m. 416.o.

⁶ Lásd bővebben: HVG 2000. I. szám. Melléklet

⁷ HVG 1989. október 16.

függ össze? Másfelől maga a címből adódó kérdésfeltevés: van-e jogi alap önálló problémaként kezelni a határon túli magyarság anyaországbeli munkavállalását?

„Ez a valóságos embertömeg egyrészt megjelenhet, mint vendégmunkás, s akkor a Moszkva téren nem ötszázan várnak az emberkereskedőkre, hanem sokkal többen, vagy pedig - amit sosem tettek eddig, hiszen Trianon óta egyetlen hidat, egyetlen távvezetékét föl nem robbantottak, nem úgy, mint a dél-tiroliak - radikalizálódhatnak a határon túli magyarok. Az, hogy mindenkor alkotmányos eszközökkel harcoltak jogaikért, természetesen nem hatja meg Európát. A magyar politika számára éppen az a nagy kérdés, hogy miként tudja úgy megjeleníteni a határon túli magyarok problémáját, hogy a szomszédok ne hangoztathassák menetrendszerűen, hogy a kisebbségvédelem ürügyén a határokat akarjuk megváltoztatni.”⁸

Az Európai Unió keleti bővítése történelmi kihívás elé állítja a csatlakozni kívánó államokat. A soron következő, öt éven belül várhatóan megvalósuló bővítés lényegesen különbözik minden megelőzőtől. A téma szempontjából is lényeges, azonban terjedelmi korlátok miatt jelen fejezetbe nem illeszthető sajátosságok közül itt csak azt emeljük ki, hogy a csatlakozás időpontjában is még igen jelentős **anyagi, jóléti különbségek** maradnak fenn a régi és az új tagok között.⁹ Utóbbiaknak ugyanakkor szociális téren is az Európai Közösségek színvonalának megfelelő szolgáltatásokat kell biztosítani, valamint a közösségi joganyag, az *acquis communautaire* átvételével kereskedelmi kapcsolataik, munkaerőpiacuk is lényeges változáson megy keresztül.

Nem kétséges, hogy a közép-európai gazdasági kapcsolatok lassú, de tendenciózus újjáélesztése - elsősorban a CEFTA keretében - az uniós csatlakozást követően más megvilágításba kerül. Az Európai Unió felől érkező politikai jelzések szerint már a csatlakozási folyamat jelenlegi szakaszában sem ildomos a **regionális szabad kereskedelem** „erőltetése” (legutóbb a magyar-horvát szabadkereskedelmi megállapodás váltott ki kedvezőtlen visszhangot Brüsszelben). Könnyen elképzelhető, hogy az uniós tagságunkba belenyúló két-, vagy többoldalú megállapodásokban foglalt vállalások a párhuzamos közösségi jogi rezsimek hatására átgondolásra kell, hogy kerüljenek, illetve hatályukat érintő közösségi rendelkezések lépnek életbe.¹⁰ Hasonló a helyzet állhat elő a környező államokkal megkötött **alapszerződésekben tett vállalásokkal** is, bár „jogilag” értelmezve keretjellegük a végrehajtás tag értelmezését engedi meg.

Magyarország hosszú távú és tulajdonképpen csatlakozástól független érdeke, hogy méltányolható nemzeti érdekeit a lehetséges maximumig érvényesíthesse, beleértve a határon túli magyarság érdekeit is. Paradoxonnak tűnhet, hogy ezt a küzdelmet a csatlakozásig részben az Európai Unió ellenében kell megvívnia.

⁸ Elhangzott előadás a KMKSZ és a Fidesz vendégeként Kárpátalján 1996. július 2-án. Idézi Tabajdi Csaba: Az önazonosság labirintusai. Bp. 1998. 471. o.

⁹ A jelenlegi EU tagállamai között is jelentős bérkülönbségek vannak. Németországhoz viszonyítva egy portugál vagy egy görög munkavállaló kevesebb, mint egyharmadnyi jövedelemre tesz szert. (Bővebben: Sarrazin: Der Euro. Chance oder Abenteuer. Bundeszentrale für Politische Bildung. Bonn. 1998. 224. o.)

¹⁰ Példa: Finnország csatlakozásakor az érvényben lévő orosz-finn atomenergetikai megállapodás finn részről ellehetetlenülés miatt hatályát veszítette (EURATOM szerződés).

Fentieknek különös jelentőséget ad a **valószínűsíthető forgatókönyv**, amely szerint a kétmillió erdélyi és a többszázszázres délvidéki és kárpátaljai magyarság belátható időn belül nem élvezhet állama jogán európai uniós állampolgárságot. Szlovákia esetében sem kerül sor egy időben történő taggá válásra. A hatályosnál szigorúbb közösségi szabályozás (lásd még Schengeni Egyezmények) a kárpát-medencei mozgások új dimenzióit vetítik előre, hiszen a jelenlegi közösségi szabályozás magyarországi hatályosulása a környező államok többsége szempontjából a jelenleginél kirekesztőbb lesz. Itt is hangsúlyozzuk, hogy a munkaerő áramlás egyik alapfeltétele a (képzett) munkaerő iránti szükséglet, ami növekvő gazdaságot feltételez.

A szabályozás ugyanakkor kedvezőbb lesz a magyar állampolgár munkavállalókra, akik mellett elenyésző számban vannak jelen külföldi munkavállalók a magyarországi munkaerőpiacon. Vélelmezhető, hogy ami Magyarország számára e téren kedvezően alakul, az közvetve pozitívan fog kihatni a határon túli magyarságra is.

Másrészről a helyzet talán nem annyira rossz, mint azt egyes - elsősorban az Európai Unió szervezeteitől származó - elemzések mutatják. A **következő fejezetek alátámasztani igyekeznek az alábbi megállapításokat:**

1. A legális munkavállalás Európában viszonylag körültekintően szabályozott.
2. A keleti bővítés első körét követően nem várható jelentős migrációs hullám.
3. A munkaerő mobilitása nem következtethető ki pusztán közgazdasági mutatókból, és a munkaerő importját a fogadó állam gazdasági szükséglete határozza meg elsősorban.

Az Európai Közösségek foglalkoztatási stratégiája

A munkaerő szabad áramlása a négy alapvető közösségi szabadságának egyike¹¹, de valószínűleg a közvélemény és a média szemében a legfelkapottabb, egyben a legtöbb vitát kiváltó kérdés. Európában utazva ki ne hallaná a nacionalista felhangokat sem nélkülöző sirámokat a bevándorlókról, akik kvázi elveszik a munkát a hazaiaktól és – főleg ha nincs munkájuk – növelik a jóléti állam szociális túlköltekezését. A párizsi portugál házmesterek, vagy a világot ellepő baszk szakácsok esete pusztán kiragadott példa, de talán mindenkinek megvannak a maguk „négeri”. (Az osztrákok már előre minket láttatnak annak.)

Az illegális bevándorlás szempontjából a kikötők jelentik a legnagyobb veszélyt: ennek szinte az összes tagállam ki van téve. Leggyengébb pontnak a belső piac szempontjából Spanyolország észak-afrikai hídfőjét – Ceutát és Melillát – tartják, ahol a szó szerinti vasfüggöny ellenére fizikailag lehetetlen megátolni a beszivárgást, de hasonló a helyzet Dél-Franciaországban is.

A fekete munkaerő természetesen külön kategóriát képvisel és inkább belügyi, igazgatási, határrendészeti kérdés, amellyel a későbbiekben még bővebben foglalkozunk. Habár távlatilag az EU egyik legnagyobb kihívásának a migráció számít, a mindennapokban a legális úton érkezettek foglalkoztatása és a kapcsolódó szociális feszültségek is jelentős gondot okoznak.¹²

Versenyképesség

Miért kell a munkaerőnek szabadon áramolnia? Röviden válaszolva: a versenyképesség szempontjából az Európai Gazdasági Közösség számára **kulcsfontosságú az összehangolt munkaerőpiac**.

Ha egy magánszemély – élve jogával - egy másik tagállamba kíván áttelepedni, személyes ingóságait ellenőrzés és illetékfizetés (áfa, vám, stb.) nélkül átviheti vagy átvitetheti a határ másik oldalára. Amennyiben egy másik tagállamban második lakóhely létesítésére kerül sor, lehetőség van a saját ingóságok és a személyes tárgyak formáságok nélküli átszállítására. A kapcsolódó közterhek tekintetében a szerteágazó mentességeknek csak a jogszabályok kijátszásának meggátolása szab határt.

A tagállamot váltó munkavállaló - fő szabály szerint - ott adózik, ahol alkalmazásban áll, tekintet nélkül nemzeti állampolgárságára és a munkaadó honosságára (pl. leányvállalat, telephely). Az Európai Bizottság felkérte továbbá a tagállamok jogalkotóit, hogy biztosítsák a tagállami munkavállalók részére a **nemzeti elbánást az adózás terén**. (Általában akkor

¹¹ Római Szerződés III. Cím I. fejezet 48. és kk. §)

¹² Precedens értékű az M.M. Salla v. Freistaat Bayern ügy, amelyben az Európai Bíróság kitágítóan értelmezte az európai uniós állampolgárságot és a tartózkodási engedély nélkül Németországban élő spanyol asszony szociális segély iránti kérelmének helyt adott azon az alapon, hogy juttatásokra az uniós állampolgárok állampolgárságuk révén igényt tarthatnak, azok alanyi jogon járnak.

tekintik úgy, hogy egy illető a jövedelme túlnyomó részét a munkahelye szerinti országban szerzi, ha ez a jövedelem az összes adóköteles jövedelem legalább 75 %-át teszi ki.)¹³

A közösségi munkavállalókat különböző egyéb jogosítványok illetik meg a tagállamokban (lásd erről részletesebben a fejezetet). Ennek ellenére az uniós polgárok csekély mértékben veszik igénybe a másik tagállamban biztosított kedvező munkavállalási feltételeket. A munkaképes korú lakosság kevesebb, mint 2%-a vállalt munkát másik tagállamban. A rövid távú munkavállalás és ingázás is mindössze az EU munkaképes összlakosságának 3,5%-át érinti.¹⁴ A két adat közötti különbség jellemzően a határokon átnyúló gazdasági térségek kapcsolatának fellendüléséből adódik, mint például a Saar-vidék.¹⁵ Hasonló tendenciák erősödhetnek fel - az EU keleti bővítését követően - Burgenland és a Szudéta-vidék vonatkozásában.

Foglalkoztatáspolitikai elvek

Az Amszterdami Szerződés a foglalkoztatási politikát kiegészítette az 1997. novemberi Luxemburgi Munkaügyi Csúcson elfogadott stratégiával, amely négy pilléren nyugszik: **foglalkoztatás, vállalkozás, adaptáció és egyenlő esélyek**.¹⁶ Minden évben kiadásra kerül egy Iránymutató – az EU mindhárom pillérére vonatkozóan -, amely rögzíti a tagállamok feladatait a felmerült munkaerőpiaci kérdések megoldására. Ez alapján a tagállamok elkészítik a „testreszabott” Foglalkoztatási Nemzeti Akciótervet.

Az új alapszerződési cikk rögzíti, hogy a tagállamoknak a foglalkoztatást „*közös érdekként kell kezelni, és koordináltan kell fellépni*”. Az új, összehangolt munkaerőpolitika uniós szintre kívánja emelni az eddigi tagállami rezsimeket. „*A magasintű foglalkoztatás érdekében meg kell fontolni közösségi politikák és tevékenységek meghatározását és végrehajtását.*” Az új stratégia főbb elemei a következők:

1. az állam- és kormányfők minden évben megtárgyalják a tárgyév uniós foglalkoztatási helyzetét;
2. A Miniszterek Tanácsa (Tanács) kétharmados többséggel elfogadja a tagállamokra vonatkozó iránymutatásokat. Ezt a Bizottság terjeszti be a Parlamenttel, a Gazdasági és Szociális Bizottsággal, a Foglalkoztatási Bizottsággal, valamint a Régiók Bizottságával történt konzultációt követően;
3. A Tanács évente ellenőrzi az iránymutatások végrehajtását és – a Bizottság ajánlása alapján – fellép. Közösén jelentést készítenek, amelyet évente az Európai Tanács elé terjesztenek;
4. Maximum ötéves foglalkoztatás-fejlesztési programok kerülnek kidolgozásra.

¹³ Boucher-Echkenazi: A 15-ök Európájának kézikönyve. Bp. 1998. 119.o.

¹⁴ Laky: Main trends in labour demand and supply. Labour Research Institute. Yearly Labour Market Report. 1998. 32.o.

¹⁵ Arató Krisztina: Munkaerőáramlás Magyarországról az Európai Unió felé. Acta Humana 37-38. szám. 1999. december. 98.o.

¹⁶ Forrás: www.europa.eu.int/comm/dg05/empl&esf/ees_en.htm

A meghirdetett négy pillér alapján a következő **munkaerőpiaci idea** rajzolódik ki:

- 1) A kis- és középvállalkozások számára kedvezőbb vállalkozási, bürokratikus és adózási feltételek, az önálló vállalkozó preferálása (vállalkozás elve).
- 2) Az EU tagállamaiban a munkanélküliség egyik oka, hogy a munkanélküliek mindössze 10%-a rendelkezik bármiféle szakképesítéssel vagy kiegészítő tréninggel. Mindenkinek meg kell adni a lehetőséget, hogy „tisztá lappal” kezdjen. Az iskolapadból kikerülők lehetőségeit javítani kell (foglalkoztatási elv).
- 3) Rugalmasabb munkaidő és foglalkoztatási formák, otthoni munka, stb (adaptáció elve).
- 4) A nők foglalkoztatásának növelése, részmunkaidőben is, illetve az anyai feladatokhoz jobban igazodva (egyenlő esélyek elve).

Az EU megfogalmazott munkaügyi törekvései kedvező nemzetközi visszhangot váltottak ki, nem utolsósorban a legfejlettebb ipari országokat tömörítő fórum, a G7-ek legutóbbi, 1999-es találkozásán.

Harmadik államok polgárai

A nem közösségi munkavállalók helyzete némileg eltérő. Alapvető eltérés, hogy a harmadik államból érkező munkavállalók jogállását - az Amszterdami Szerződés hatályba lépéséig - kizárólag a befogadó ország nemzeti jogalkotása határozta meg. A gazdasági célú bevándorlással szemben kifejezett **korlátozó politika** érvényesül. A hátrányos megkülönböztetést kivédendő intézmények továbbra is élesen elhatárolják a közösségi és nem közösségi munkát vállalni kívánó mozgásterét a munkaerőpiacon.

1996-tól harmadik országból bevándoroltat csak olyan konkrét állások betöltésére fogadják, amelyet az EU tagállamok állampolgárai vagy lakosai nem tudnak ellátni.¹⁷ Ezen kívül a „szerencsés” legfeljebb négyéves időtartalomra kapja meg a munkavállalási engedélyt. Valamely tagállam területére kiállított huzamosabb tartózkodási engedély nem jogosít más tagállamban történő letelepedésre vagy munkavállalásra.

E helyen tartjuk célszerűnek jelezni, hogy az Európai Közösségek összehangolt munkaügyi politikája mellett a külföldiek tartózkodását, bevándorlását és mozgását szabályozó „harmadik pilléres”, közös belügyi jogi normák önmagukban is szabályozási tényezőt jelentenek. Nem vitás, hogy például román állampolgár esetében – tekintettel a még fenntartott vízumkényszerre – a munkavállalás nemcsak közvetlenül munkavállalási problémák megoldásán át vezet. Nem csupán pusztá formalitások szükségesek munkavállaláshoz, különösen, ha valaki saját szakmájában kíván elhelyezkedni. Megállapítható, hogy a nem közösségi munkavállaló nemzeti elbánás hiányában könnyen elveszhet a **bürokrácia útvesztőiben**. Mégis könnyelműség lenne azt a következtetést levonni, hogy minél képzetlenebb valaki, annál több ablaknál kellene sorban állnia. A közösségi

¹⁷ Council Resolution of 20 June 1994 on limitations on admission of third-country nationals to the territory of the Member States for employment

politikák - beleértve az idegenrendészetet is - elsősorban nem a képzett kelet-európai munkaerő előtt kíván adminisztratív gátat szabni.

Az uniós félelmek alapja az a hipotézis - leegyszerűsítve -, hogy a csatlakozást követően magasabb bérek és szociális juttatások reményében a közép-európai munkaerő elárasztja a jelenlegi EU munkaerőpiacát és kiszorítja a hazai munkaerőt. Ezzel a feltevessel kapcsolatban azt szükséges megjegyezni, hogy a korábbi bővítések alkalmával is merőben eltérő fejlettségű államok és régiók csatlakoztak. A különbségek, beleértve a bérek színvonalát is jelentős részben máig megmaradtak, azonban ez egyik tagállam munkaerőpiacát sem befolyásolta érdemben, és **nem került sor tömeges migrációra** (lásd a fejezetet).

A közép- és kelet-európai munkaerő mobilitása annyiban lehet nagyobb, mint a nyugat-európaié, hogy a jövedelembeli különbségek jelenleg igen nagyok, valamint a nyugati munkavállalási lehetőség hosszú évtizedekig alig volt lehetséges (legálisan).

A Nemzetközi Migrációs Szervezet felmérése szerint **a térség államai közül a migrációs hajlandóság a horvátok, a szerbek, a románok és az ukránok körében a legmagasabb.**¹⁸ Éppen azokban az államokban, ahol a legnagyobb lélekszámú magyar közösségek élnek. Magyarország csatlakozása esetén ez a migrációs hajlandóság egy része éppen emiatt az anyaország felé fog irányulni. Ezt a lehetőséget erősíti Magyarország „hídszerepe”, a közlekedési folyosó adottsága, valamint a magyar gazdaság prognosztizált növekedési üteme és a sajnálatos tény, hogy a magyar munkaképes lakosság a gazdaság növekedési ütemével fordítottan csökken. Tehát a magyar csatlakozás miatti munkaerőpiaci nyomásnak inkább ki lesz téve a hazai munkaerőpiac, mint a majdani kibővült Unió többi része.

¹⁸ Migration Potential in Central and Eastern Europe. IOM 1998.

Külföldiek magyarországi munkavállalása nemzetközi kötelezettségvállalás alapján

Az EU tagállamok és Magyarország közötti munkavállalási kérdések

Ha a munkaerőnek az EU-n belül szabadon kell áramolnia, ugyanez nem vonatkozhat az EU és nem tagállamok viszonyára. A munkaerő szabad mozgásához kapcsolódó kedvezményeknek ui. csak akkor van értelmük, ha **pozitív megkülönböztetést** eredményeznek az EU tagállamok javára. A gazdasági érdek megköveteli a közösségi politika feltétlen elsőbbségét, amelyen politikai megfontolások sem tudnak, és nem is igazán akarhatnak lényegesen változtatni.

Törökországban pl. több mezőgazdaságban foglalkoztatott él, mint a tizenötök Európájában összesen. Amennyiben ugyanolyan vagy legalábbis közel azonos feltételek vonatkoznának a török mezőgazdasági munkavállalókra, mint a közösségi munkavállalókra, akkor maga a közösségi agrárpolitika és a kapcsolódó – például szociális – politikák alapjaiban kérdőjeleződnének meg. A Törökországgal kötött vámunió ellenére az EU gazdasági-társadalmi létérdeke, hogy Törökország ne kerüljön ki a „szürke zónából”.

A munkaerő szabad áramlásából eredő jogok a teljes jogú tagsággal következnek be. A tagállamok között nem létezik jogilag státusbéli különbség, nem is értelmezhető, hiszen szuverén államok alkotta intézményekből és politikákból adódó jogokról és kötelezettségekről van szó. Ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül, hogy az utóbbi időben folyamatosan **diplomáciai jelzések** érkeznek arra vonatkozóan, hogy az EU a keleti bővítéskor megfontolja **átmeneti időszak beiktatását** a munkaerő szabad áramlása tekintetében. Átmeneti mentességi igényt mindkét tárgyaló fél bejelenthet.¹⁹ Magyar részről 1999. végén átadásra került munkaerő szabad áramlása tárgyalási fejezetben a tárgyalási álláspont átadása és Magyarország kifejezte, hogy részéről nem merül fel átmeneti időszakra vonatkozó igény. A pozíciós papír ugyanakkor leszögezte, hogy ugyanazokra a jogokra és kötelezettségekre tartunk igényt, mint az EU tagállamok, különös tekintettel az utóbbi két bővítési körben felvettekre.

A **magyar munkaerő** uniós felmérések szerint **közepesen mobilis**, tehát a munkaképes lakosság 1/5-e vállalna munkát külföldön, 8%-uk, pedig végleg letelepedne.²⁰ Magyar szerzők kétségbe vonják ezen felmérések hitelét és gyakorlatiasabb felmérések alapján legfeljebb a munkaképes lakosság 1%-ában látnak migrációs hajlandóságot. Említést érdemel, hogy a magyar munkavállalók legkedveltebb célállama Németország, ugyanakkor a második helyen az Egyesült Államok, majd Kanada szerepel, nem pedig valamely uniós tagállam.

¹⁹ A derogáció azt jelenti, hogy a csatlakozási okmány hatályba lépése után bizonyos területeken késleltetéssel lépnek életbe az Európai Unió jogszabályai.

²⁰ Migration Potential in Central and Eastern Europe. IOM 1998. 19.o.

A viszonyrendszer kisebbségi szemszögből

Magyarország és az Európai Közösségek jogi kapcsolatrendszerében meghatározó jelentőséggel bír az 1994. évi I. törvénnyel kihirdetett Európai Megállapodás. A IV. Cím tartalmazza a dolgozók mozgására, letelepedésre és szolgáltatások nyújtására vonatkozó rendelkezéseket. Az Európai Megállapodás nem ad kifejezett jogosultságot a magyar állampolgárok EU tagállamokban történő munkavállalására, és fordítva, az uniós polgárok magyarországi munkavállalására sem (lásd részletesebben a ... fejezetben). A rendelkezések továbbá nem érintik a Magyarország és a tagállamok közötti kétoldalú megállapodásokból származó jogokat és kötelezettségeket, ha ezek a megállapodások kedvezőbb elbánást biztosítanak Magyarországra vagy a tagállamok állampolgárai részére. Sőt, **az Európai Megállapodás kifejezetten támogatja a kétoldalú megállapodások megkötését.**

A csatlakozási tárgyalások egyik sajátossága, hogy a közösségi jog folyamatosan változó joganyagát annak tudatában vagyunk kötelesek folyamatosan átvenni, hogy a Magyarországra komoly jogkövetkezményekkel járó jogszabályi változások kidolgozásába és elfogadási eljárásába egyáltalán nem vonnak be bennünket. Ezzel szemben az uniós fél többször jelezte nemtetszését a magyar munkaerőpiacot védő egyes szabályokkal kapcsolatban. Így a munkaerő szabad áramlása fejezet tárgyalási fordulóinak előkészítésekor kifogásolta a tagállami ügyvédek magyarországi működésének jogszabályi akadályait.²¹ Érdekes aspektus, hogy magyar belpolitikai vitákban is többször elhangzik - általában jogosan -, hogy multinacionális cégek hasonló munkakörben dolgozó külföldi és magyar jogászai, közgazdászai, vagy más területen dolgozó alkalmazottainak bértáblája nagyságrendileg eltérő. Természetesen mindez szoros összefüggésben áll a hazai munkavállalói érdekérvényesítés, munkajog színvonalával.

Nemcsak fogalmilag, hanem a gyakorlatban sem lehetséges a tagságig jelentős kedvezményeket kicsikarni a közösségi munkaerőpiacon. Olyan alapjogról van szó, amely érdemben nem lehet alku tárgya, és élesen elhatárolható jogok vannak és lesznek az EU külső határainak két oldalán. Fentiek függvényében **a határon túli magyarság EU tagállamban való munkavállalását elsősorban nem Magyarország, mint anyanemzet és leendő tagállam, valamint a magyar kisebbség lakóhelyének viszonya határozza meg, hanem a mindenkori közösségi szabályozás.**

A hivatkozott Európai Megállapodás is bizonyítja, hogy a határon túli magyarság szempontjából a külföldiek magyarországi munkavállalásának általános szabályozása - amely nem biztosít számukra preferenciát - nem szolgál válaszul arra a kérdésre, hogy lehetőségeik mennyiben változnak meg akkor, ha Magyarország az Európai Unió tagállama lesz. Az Európai Megállapodásban foglalt - elsősorban gazdasági társaságok számára tett - könnyítések lényegében nem a munkaerőpiacra irányulnak. A külföldiek önálló vállalkozóként történő gazdasági célú letelepedéséről szóló 1998. évi LXXII. törvény az

²¹ „Korlátozások állnak fenn azonban továbbra is, különösen a jogászokkal kapcsolatban” (lásd KüM 17044/1999. tervezet). Megemlítést érdemel ugyanakkor, hogy egyes uniós tagállamokkal kötött kétoldalú megállapodások alapján ma is lehetőség van arra, hogy pl. francia jogász magyar szakvizsga letétele esetén magyar ügyvédi kamara tagja lehessen.

Európai Megállapodásban vállalt jogharmonizációs kötelezettség végrehajtását szolgálja. Amennyiben a határon túli magyar bír uniós polgársággal, természetesen kedvező a jogszabály, példának okáért a devizabelföldi vállalkozás lehetősége, vagy az ingatlanszerzési kedvezmény és általában a nemzeti elbánás.

E helyütt is célszerűnek tartjuk leszögezni, hogy **a határon túli magyarság definiálásakor** nem célszerű csak érzelmi és humanitárius elemekre hagyatkozni. A XX. században a Magyarországot végleges szándékkal elhagyók túlnyomó része nyugat felé vette az útját, és sokuk uniós tagállamban él, akik közül nagyszámban kerülnek ki magyarországi befektetők. A „keleti” magyarság itthoni tartós jelenléte a gazdagabb lehetőségeket biztosító piacból fakadó lehetőségek kihasználására is irányul, amennyiben állampolgársága szerinti lakóhelyén politikai vagy kulturális elnyomásnak nincsen kitéve (szerencsére egyre kevésbé él velük szemben a diszkrimináció). Szintén megjegyzendő, hogy **az államok közötti kölcsönös kedvezmények jogi alapja mindenkor az állampolgárság**, nem pedig a népcsoportozás. Magyarországon keresztül a „keleti” határon túli magyarság majdani bejutása az Európai Közösségek munkaerőpiacára nemzetiségi alapon több mint megkérdőjelezhető, közösségi nézőpontból pedig egyenesen diszkriminatívnek számítana.

Magyarországnak ezzel együtt meg kell védenie **nemzeti érdekeit**, mert ezt egy integrációs szervezetben ezt senki nem teszi meg helyette. *„Ebből a szempontból pedig már korántsem elhanyagolható tényező, hogy egy ország politikai elitje mennyire képes megfogalmazni a nemzeti érdekeket, és mennyire jut érvényre a politikai döntéshozatalban a nemzeti identitás.”*²²

Kétoldalú megállapodások

Magyarország néhány EU tagállammal kétoldalú foglalkoztatási egyezményt kötött (lásd ezeket részletesen a ... fejezetben) A környező államok közül Magyarország Csehszlovákiával, illetve a részben jogutód Szlovákiával kötött határmenti foglalkoztatási egyezményt. Jelenleg pedig tárgyalás alatt áll a Romániával megkötendő foglalkoztatási egyezmény. A megkötött, illetve a megkötésre váró kétoldalú egyezmények a „magyar élettérben”, az anyaország és határon túli csoportjai közötti **természetes munkaügyi kapcsolatoknak** tekinthetők.

Az EU a közös politikák keretei között lehetővé teszi kétoldalú, határmenti munkaügyi megállapodások megkötését. A Bizottság nem tagországokkal kapcsolatos migrációs politikákkal kapcsolatos előzetes tájékoztatási és konzultációs eljárást előíró 88/384/EGK határozata tekintetében a Magyar Kormány jelezte, hogy fenn kívánja tartani azokat a kétoldalú megállapodásait, amelyek foglalkoztatása ügyében a csatlakozás előtt kötött harmadik országokkal. A csatlakozást követően pedig Magyarország kész eleget tenni a Bizottság határozatának.

²² Tabajdi Csaba: Az önazonosság labirintusai. Bp. 1998. 470. o.

Az **Ausztria és Magyarország között 1997-ben megkötött egyezmény**²³ (a továbbiakban: Egyezmény) bevezetőjében kifejezi: „*attól a kívánságtól vezérelve, hogy a hosszú évek óta tartó jó gazdasági kapcsolataikat a határmenti térségek munkaerőpiacán folyó együttműködés erősítésével bővítsék és ebben a szellemben első lépésként a határmenti ingázók foglalkoztatását megkönnyítsék, melyet a nyert tapasztalatok, valamint a jövőbeli fejlődés alapján további pozitív lépéseknek kell követniük, az alábbiakban állapodnak meg (...)*”

Ausztria, különösen keleti tartományai a EU bővítésének egyik legfőbb ellenzői. Karl Stix burgenlandi tartományfőnök minden adandó alkalommal állást foglal az olcsó keleti munkaerő tömeges beözönlése ellen. Vízióját a vélt vagy valós nemzeti érdekeiket féltő osztrákok nagy részben magukévá teszik, ...aztán elmennek Szombathelyre vagy Győrbe fogorvosukhoz, majd átfutják „zsebszerződéssel” megszerzett magyarországi birtokuk ügyeit. Tény, hogy az osztrák magatartás nem szolgálja a két állam jó viszonyának egyre több sebből vérző image-át. 1999. november 12-én csak órák kérdése volt, hogy az osztrákok elálltak vétőjuktól, és Brüsszelben megkezdődhetett a közlekedési fejezet tárgyalása. A szakértők szerint szomszédunk municióját további két érzékeny fejezet, a környezetvédelem, valamint a munkaerő szabad áramlása tárgyalásának „megfűrészése” tartogatja.²⁴ Az osztrák belpolitikai események alakulásának elemzése nem e fejezet lapjaira tartozik, azonban a jelek arra mutatnak, hogy szomszédunk együttműködési készségére, állampolgárainak támogatására kérdéses, hogy számíthatunk-e.

Az Egyezmény tapasztalatai alapján **nem igazoldódott be a félelem**, miszerint a magyar munkavállalók (állampolgárok) ellepték volna Ausztria határmenti övezetét. Az évenkénti jegyzékváltás alapján megállapított kvóta alapján és tekintettel a mindenkori munkaerőpiaci helyzetre, a határmenti ingázók legfeljebb 6 hónapon keresztül (félévente meghosszabbítható) a másik szerződő állam meghatározott részén könnyítésekkel vállalhatnak munkát.

Alapszerződések

Magyarország a környező államokkal - Ausztria és Jugoszlávia kivételével - a piaci átalakulást követően **alapszerződéseket** kötött. Habár a legnagyobb nyilvánosságot a **kisebbségvédelmi klauzulák** kaptak, a szerződéseket **a gazdaság és kulturális élet számos területére vonatkozó megállapodások** követték. Az enyhülő légkör többéves huzavona után lehetővé tette, hogy Szlovákiával 1995-ben, majd Romániával 1996-ban alapszerződést írjunk alá.

Különösebb jogi kötelezettségvállalás nélkül Magyarország bizonyos - elsősorban politikai - garanciákhoz jutott a két legnagyobb magyar kisebbség által lakott állam tekintetében. A környező államok vezetése és társadalma gyanakvással figyel minden közvetetten is revizionista felhangú magyar megnyilvánulást, és fiatal államisége védelmében csak határozott politikai garanciák mellett hajlandó - még ha gazdasági érdekei azonosak is - együttműködni, még nehezebben protekcionista piaci pozícióján lazítani.

²³ Lásd 38/1998.(III.1.)Korm.rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és az Osztrák Köztársaság Kormánya között a határmenti térségekben történő foglalkoztatásról szóló, Szombathelyen, 1997. március 26_álírt Egyezmény kihirdetéséről

²⁴ lásd bővebben: Népszabadság 1999. november 13.

Pár évvel ezelőtt Meciar szlovák miniszterelnök a társadalom jelentős részével el tudta hitetni, hogy a II. világháborúban felrobbantott párkány-esztergomi Mária Valéria hídát azért kívánják a magyarok újjáépíteni, hogy azon keresztül lerohanhassák Szlovákiát!

A **jószomszédi viszony** az utóbbi magyar kormányok **stabil prioritása**, amelynek része a hagyományos térségi kapcsolatok visszaállítása. Ezt kívánják meg politikai partnerei is, és saját gazdasági érdekei is ezt diktálják. Az I. világháborút követő jelentős területvesztés után Magyarország jelenlegi területéhez viszonyított természetes és épített infrastruktúra-szerkezete túlméretezett és részben kihasználatlan maradt (más kérdés, hogy fontos technikai fejlesztések forráshiány miatt elmaradtak). Adott gazdasági **érdek** - amelyet a jelentős átmenő forgalom is indokol - **a hagyományos kárpát-medencei vérkeringésnek az eddiginél hatékonyabb kihasználása**.

A bevezetőben idézett Teleki Pál-féle gazdaságföldrajzi idézetek aktualitása, ha vitatható is, de nem kétséges, hogy a környező államok útja és integrációja Európához részben Magyarországon át vezet. A nem túl harcias és a társadalom átlagához viszonyítva polgárosodott magyar kisebbségek kérdése, és főleg azok magyarországi státusa saját nemzetük problémáihoz viszonyítva részkérdésnek számít. A közép-európai kisállamok jelenlegi nemzeti stratégiája szintén az EU-hoz való csatlakozásra épül, csakúgy, mint Magyarorszáé. A globális érdekek közösek. A kétoldalú gazdasági kapcsolatok normalizálásának még a látszata is „kifelé” jelzés értékű.²⁵

A magyar – szlovák alapszerződés

Az alapszerződések kétoldalú munkabizottságokat hívtak életre, amelyek évente üléseznek különböző szakmai munkacsoportokban, ahol áttekintik az ágazat aktuális kérdéseit, és javaslatot tesznek azok fejlesztésére. A **magyar-szlovák alapszerződés** a munkaügyi kapcsolatok terén az alábbiakról rendelkezik:

„A Szerződő Felek támogatják az oktatási, egyéb művelődési intézmények és tudományos kutatóintézetek együttműködését, valamint az általános és középiskolás tanulók, egyetemi és főiskolai hallgatók, a tanárok és tudományos dolgozók cseréjét” (12. Cikk (3) bekezdés);

„A Szerződő Felek megfelelő megállapodások alapján elismerik a másik Szerződő Fél belső jogszabályainak megfelelően kiállított, iskolai végzettséget és szakképzettséget tanúsító, valamint a tudományos fokozatok elérését igazoló okmányokat” (12. Cikk (5) bekezdés);

„A Szerződő Felek kétoldalú kapcsolataik kibontakoztatása keretében, valamint az Európai Unióba történő integrálódásuk folyamatában fejleszteni fogják kölcsönösen előnyös együttműködésüket a gazdaság, mindenekelőtt az ipar, a mezőgazdaság, a kereskedelem, a közlekedés és szállítás, a távközlés és a szolgáltatások területén” (7. Cikk (1) bekezdés);

„A Szerződő Felek meg fogják teremteni a gazdasági együttműködés különböző formái fejlesztésének feltételeit a határmenti területen, a regionális és helyi szinteken, beleértve a jogi és természetes személyek közötti együttműködést.” (7. Cikk (2) bekezdés.

²⁵ „Európát ugyanis nem érdekli a határon túli magyarok ügye, és ami ennél szomorúbb, a magyarországi társadalom is egyre nagyobb közönnyel viselkedik irántuk. (...) A szolidaritáshiány azért jelent igen komoly problémát, mert szétválóban van a határon túli magyarság és a magyarországi társadalom értékrendje, felfogása, mentalitása.” (Tabajdi Csaba: Ne Bántsd magyar, a magyart. Előadás Kárpátalján 1996. július 2.)

Az Alapszerződés nyomán több kétoldalú megállapodás készült, így a *kölcsönös foglalkoztatás* tárgyában készült egyezmény is.²⁶ Összehasonlítva a hasonló tárgyban született magyar-osztrák egyezménnyel, megállapítható, hogy a szlovák féllel kötött dokumentum **céljában némileg eltérő**. Míg nyugati EU tagállam szomszédunkkal a feketemunka „kifehérítése” is vezethette a jogalkotót, addig Szlovákia esetében - amellyel akkoriban a munkaügyi kapcsolatok a mélyponton voltak - egy **elvi feltételrendszer kimunkálása és politikai gesztus** lehetett a cél. Utóbbi egyezmény alapján jelképes 400-400 főben határozták meg az induló keretszámot, ami évente felülvizsgálatra kerülhet.

A magyar – román alapszerződés

A határon túli magyarság magyarországi kapcsolódása szempontjából - méreteit tekintve - kiemelt jelentőségűek a **magyar-román** megállapodások. Az 1996. szeptember 16-án megkötött alapszerződés a hasonló tárgyú szlovák alapszerződésnél körülhatároltabban körvonalazza a közösségi alapszabadságok körére vonatkozó együttműködés keretszabályait:

„E célból belső jogszabályaikkal és egyéb nemzetközi kötelezettségeikkel összhangban ösztönzik a két állam gazdasági alanyai közötti közvetlen kapcsolatokat és együttműködést, valamint azon munkálkodnak, hogy előnyös feltételeket biztosítsanak mindkét Szerződő Fél természetes és jogi személyei számára, hogy a másik Szerződő Fél területén vállalkozói, kereskedelmi és más gazdasági tevékenységet fejtsenek ki.” (8. Cikk (1) bekezdés)

Kétséget kizáróan a két állam közötti gazdasági és társadalmi különbségek - amelyek azonban folyamatosan növekednek - nehezen teszik lehetővé, hogy mindkét fél számára egyformán előnyös szerződés köttessen. Másfelől magyar oldalról a legfőbb **mozgatórugó az erdélyi magyarság és az anyaország kapcsolatának ápolása**. Az alapszerződés, mint keretegyezmény „végrehajtásának” addigi kézzelfogható eredményei közül figyelmet érdemel a diplomák kölcsönös elismeréséről szóló megállapodás, amelynek vannak közvetett munkaerőpiaci kapcsolódásai, igaz, szűk körben, elsősorban magasan képzett értelmiségiek és doktoranduszok számára. A preferáltan magyar kisebbség magyarországi munkavállalásának megkönnyítésére vonatkozó elképzelések - amelyek kidolgozására a Határon Túli Magyarok Hivatalában 1997-ben munkacsoport alakult - előtt számos elméleti és gyakorlati akadály tornyosul, amelyekről később részletesebben szólunk. Tény azonban, hogy a szakértők jelentős része és a sajtó is az uniós tagságba belenyúló kétoldalú foglalkoztatási megállapodásokban látja a magyarság kapcsolattartásának egyik lehetséges megoldását. Ennek megfelelően jelenleg is folynak a munkálatok a kétoldalú szerződés megkötésére.

A többi környező, jelentős magyar kisebbséggel rendelkező állam (**Ukrajna és Szerbia**) gazdasági és politikai helyzete - sajnos - nem teszi lehetővé, hogy érdemben felmerüljön kétoldalú foglalkoztatási megállapodások megkötése. Jugoszlávia névutódjával jelenleg még a toloncegyezmény hiánya kérdőjelezi meg a természetes személyek mozgási korlátozására vonatkozó könnyítések felvetését. A realitások alapján a mozgási és munkavállalási kedvezmények egyik állam esetében sem vethetőek fel érdemben, még távlatilag sem.

²⁶ Lásd: 96/1999.(VI.25.) Korm. Rendelet.

Igazgatásrendészeti oldalról jelen sorok között csak annyit tartunk fontosnak jelezni, hogy minden jel arra mutat arra, hogy Magyarországnak uniós csatlakozásáig vízumkényszert kell bevezetnie nevezett államok viszonylatában. E tárgykörben Magyarország nem kért és nem is kérhetett átmeneti mentességet az Európai Uniótól. Más kérdés, hogy hosszabb időre kiadott vízummal bizonyos formalitások csökkenthetők. Jelen pontnál csak jelezni szeretnénk, hogy a kedvezményezett kör meghatározása és ebből fakadó elhatárolások komoly nehézségeket okozhatnak.

Külföldiek munkavállalása Magyarországon

Legális munkavállalás

A külföldiek magyarországi munkavállalásának általános és részletes szabályait a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény és a külföldiek magyarországi foglalkoztatásának engedélyezéséről szóló 8/1999.(XI.10.) SzCsM rendelet tartalmazza.

Külföldi az, aki nem magyar állampolgár. A külföldi természetes személy - amennyiben nem önálló vállalkozó²⁷ - speciális kivételektől eltekintve (pl. Bolyai János Kutatási Ösztöndíj) Magyarországon csak engedéllyel vállalhat munkát. A 2000. január 1-én hatályba lépett rendelet hatálya kiterjed a Magyarországon foglalkoztatásra irányuló jogviszony keretében munkát végző külföldi természetes személyre, valamint az őt foglalkoztatóra.

A külföldi munkavállalása akkor engedélyezhető, ha

2. A foglalkoztató a kérelem benyújtását megelőzően, a külföldi által ellátandó tevékenységre vonatkozóan érvényes munkaerőigénnyel rendelkezett;
3. A munkaerőigény benyújtásától kezdődően nem közvetítettek ki részére olyan kiközvetíthető magyar munkaerőt, aki rendelkezik a jogszabályban előírt, illetve a foglalkoztató munkaerőigényében megjelölt alkalmazási feltételekkel;
4. A külföldi megfelel az alkalmazási feltételeknek.

A munkavállalási engedély fő szabályként legfeljebb egy évre adható ki. Az egyéni engedélyben meg kell határozni, hogy a külföldi mely foglalkoztatónál milyen tevékenység, illetve munkakör keretében és milyen időtartamban foglalkoztatható.

Nincs szükség a munkavállalási engedélyre az 1991. évi IV. tv. 7.§ (2) bekezdése szerint az állandó tartózkodásra jogosító személyi igazolvánnyal rendelkező menekült, valamint az ideiglenes tartózkodásra jogosító okmánnyal rendelkező menedékes és bevándorolt magyarországi munkavégzéséhez.

A hatályos munkaügyi jogszabályok szerint **határon túli magyar ebbéli státusából levezethető előnyt nem élvez.** Közvetett kedvezmények szűk körére lehet bukkanni korábban tárgyalta nemzetközi szerződés érvényű dokumentumokhoz kapcsolódóan (alapszerződés, határmenti foglalkoztatási megállapodások), illetve egy viszonylag körülhatárolt kör számára pályázható, elsősorban posztgraduális ösztöndíjakhoz kapcsolódóan (pl. Bolyai Kutatási Ösztöndíj).

²⁷ Jellemzően kínai és jugoszláviai kisvállalkozók jönnek szóba.

A bevándorlás hatása a magyar munkaerőpiacra

Magyarországot az utolsó száz évben - az előző évtizedet leszámítva - nem sújtotta migrációs hullám. Különösen nem volt jellemző munkaerő kifejezett importja, mint Németország, Svájc vagy éppen Ausztria esetében. Sem a gazdasági helyzet, sem pedig a népesség alakulása ezt nem indokolta. A közelmúltban megfordult tendenciában fenti körülmények nyilvánvalóan közrejátszottak, azonban nem szabad megfeledkezni a közép-európai térség gazdasági kapcsolatainak gyökeres átalakulásáról, a kisebbségi problémákról és az elhúzódó délszláv konfliktusokról. Minden bizonnyal a jelenlegi „befogadó” tendencia folytatódásával kell számolnunk, a prognózisok és a statisztikák is ezt mutatják (lásd a 2. számú ábrát).²⁸

2. számú ábra: Ki- és bevándorlás Magyarországon

Időszak	Kivándorlás	Bevándorlás
1899-1914	585.344	221.596
1925-1941	51.237	13.552
1956-1957	193.885	11.447
1963-1987	116.287	46.020
1988-1992	7.768	185.761

(Forrás: Ágnes Hárs: Migration and the Labour Market. Bp. 1995.)

Fenti számok természetesen megannyi kérdésre nem adnak választ. Az illegális bevándorlás 1988-ig lett csak regisztrálva, a kilencvenes évek fordulóján érkezők 2/3-a Romániából és Jugoszláviából érkezett, főleg a háborús események hatására.

Ugyanakkor a bevándorlók a lakosságnak és a munkavállalóknak csupán igen kis részét teszik ki. Mondhatni, **a bevándorlási hullám érdemben nem befolyásolja a magyar munkaerőpiacot**. Az alábbi táblázat értékeléséhez hozzátartozik, hogy 1991-et követően (a foglalkoztatási törvény és végrehajtó rendeleteinek elfogadása) a szigorítások a kiadott munkavállalási engedélyek számának jelentős csökkenését eredményezték.

A következő táblázat a különböző fejlett országokban foglalkoztatott külföldi munkavállalók arányáról ad összehasonlító szemléletű képet. Látható, hogy a külföldi munkavállalók aránya Magyarországon nagyon alacsony.

3. számú ábra: A külföldi népesség aránya néhány államban

Ország	Összes külföldi (1000 fő)	Külföldiek aránya (%)	Külföldi munkavállaló (1000 fő)	Külföldi munkavállalók aránya (%)*
Ausztria	728	9.0	328	10.0
Franciaország	3.597	6.3	1.605	6.3

²⁸ Ágnes Hárs: Migration and the Labour Market. Bp. 1995. 88.o.

Németország	7.314	8.9	2.559	9.1
Hollandia	680	4.4	200.0 (1992)	1.3
Svédország	527	6.0	162	5.1
Svájc (1992)	1.100.3	16.3	669.8	9.9
Egyesült Kir.	1.972	3.4	878	1.6 (1992)
Kanada (1986)	3.908.0	14.5	n.a.	n.a.
USA (1980)	14.709.9	5.8	n.a.	n.a.
Magyarország	143.8	1.4	22.4	0.65

* A hazai munkavállalók számához képest.
SOPEMI Annual Report 1998.)

Magyarországra a külföldiek, és különösképpen határon túli magyar közösségekhez tartozók a kilencvenes évek elejéig elsődlegesen nem munkát vállalni érkeztek. A magyar társadalomban élő „segíteni akarás” és egyéb lélektani motívumok ekkor éltek a legintenzívebben. Az egész térséget jellemző nacionalizmus élénkülésével a politikában és a közéletben egyaránt „üggyé” vált a határon túli magyarság és az anyaország kapcsolatának szorosabbá tétele. A határon átnyúló vállalkozások létrehozása, a magyar tőkeexport fellendült. A piacgazdaság kiépítése a térség államainak kapcsolatát újjárendezte. A KGST megszűnte után egy évtizeddel lényegében a II. világháborút megelőző munkamegosztás - egyelőre igen szerény mértékű - képe bontakozik ki. Földrajzi elhelyezkedéséből fakadóan ebben a rendszerben Magyarország lehetőségei kedvezőek, amelyhez azonban nemkívánatos jelenségek is csatlakoznak, elég csak a nemzetközi bűnözésre gondolni.

A Magyarországon szerencsét próbálók jelentős százaléka - mintegy fele - a kiadott munkavállalási engedélyek alapján román állampolgár, alapvetően erdélyi magyar. 1991-ben, a foglalkoztatási törvény megszületése idején ez az arány 70-80 % volt. Azóta a munkát vállaló román állampolgárokon belül a magyar nemzetiségűek aránya csökkenő tendenciát mutat.²⁹ A munkavállalási engedély megszerzése fontos lépcsőfok a bevándorlás, majd az állampolgárság megszerzése felé, de mindenekelőtt a jogszerű tartózkodáshoz és életvitelhez.

Illegális munkavállalás

A Tijuana és Mexikó közötti 25 kilométer hosszú vaskerítés azzal a hivatkozással épült, hogy gátat szabjanak a kábítószer kereskedelemnek és az „illegális idegeneknek” attól a feltevéstől vezéreltetve, hogy minden kábítószer kereskedő mögött egy nyilvántartásba nem vett bevándorló húzódik meg.³⁰

Lehet közelebbi példát is hozni. „*Budán a Vár alatt van egy kedves tér/ Budán a vár alatt van a Moszkva tér/ arra jár ki boldog, arra aki fél/ itt van fél Erdély*” - énekelte Hobo 1990-ben, némileg módosítva az eredeti, saját szerzemény dalszövegén. Jelen sorok írója középiskolás kora óta naponta átsétál nevezett téren, Buda egyik legfontosabb csomópontján. Fővárosi felmérések szerint a közhiedelemmel eltérően a budapesti „emberpiacnak” csupán

²⁹ Ágnes Hárs: Migration and the Labour Market. Bp. 1995. 89.o

³⁰ Bustamante: Undocumented Migration. Madrid. 1993. 9.o.

elhanyagolható százaléka bonyolódik le itt, ugyanakkor naponta megtapasztalható, hogy a kósza rendőri jelenlét ellenére a „kettes” metró a kora reggeli órákban csak többszáznyi, a budai kerület építkezéseinek munkát remélő tekintettől követve közelíthető meg. Közöttük csak elvétve lehet magyar szót hallani. Természetesen a munkavállalás szempontjából a nyelvismeret kiemelt jelentőséggel bír.

A külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és a bevándorlásról szóló 1993. évi LXXXVI. tv. 5. § (2) bekezdése alapján a magyar hatóságok felhívására a külföldi köteles igazolni az itt tartózkodás anyagi fedezetének meglétét. A 19.§ (1) bekezdés f) pontja alapján a bevándorlási kérelemhez csatolni kell a külföldi magyarországi lakhatását és megélhetését igazoló okiratot. Amennyiben fenti feltételeknek nem tud megfelelni, illetve a feltételek legálisan a továbbiakban nem állnak fenn, ellenben nem kívánja az országot elhagyni akkor a megélhetést valamilyen más - illegális - módon kényszerül biztosítani.

A **megélhetést** vélelmezetten a mindenkori minimálbér kétszeresének igazolásával látja biztosítottnak az idegenrendészet. „Határesetet” képez a munkavégzési elemeket tartalmazó posztgraduális kutatási ösztöndíj, amely programok keretében nagy számban tanulnak Magyarországon határon túli magyar fiatalok. Esetükben egyes (román, szlovák) alapszerződések nyomán már biztosított a diplomák kölcsönös elismerése is. Posztgraduális (doktorandusz) ösztöndíjak esetében - amelynek összege a minimálbér kétszeresének környékén mozog - a hallgatólagos gyakorlat szerint általában elfogadják annak összegét, mint a törvény által előírt minimális feltételt.

A illegális munkavégzés empirikus kutatása igen nehéz. A feketén munkát vállaló és a munkaadó érdeke közös abban, hogy a foglalkoztatás ne jusson a hatóságok tudomására. Ebből következik, hogy a nemzeti és a közösségi szabályozás is majdnem tehetetlen. Derogációs igény esetén is leginkább úgy szűrhető meg az illegális foglalkoztatás, ha az illetékes hatóságok gyakori ellenőrzéseket tartanak. Ez pedig nem közösségi, hanem tagállami kompetencia.

Az illegális munkavégzés leggyakoribb formái

Illegális munkavállalásra alapvetően **három lehetőség** adott:

1. Illegális határátlépés és illegális munkavállalás. A nyolcvanas évek óta ez a forma egyre kevésbé jellemző.
2. Nem munkavállalási célzatú tartózkodás ideje alatti munkavégzés (pl. ösztöndíj, látogatás, gyógykezelés). Tartózkodási engedély emiatt 1994-ben 5.520 esetben került visszavonásra. Az érintettek 75%-a román állampolgár volt.
3. Ingázás. Minden bizonnyal utóbbi forma gyakorolja a legnagyobb hatást a magyar munkaerőpiacra, amelyre következtetni lehet a (legális) határátlépések számából. Ebben az esetben is Romániából érkezik az ingázók túlnyomó többsége.

Habár a külföldi feketemunka arányszámaira csak következtetni lehet, de minden bizonnyal a külföldi munka jelentősebb része a feketemunka egyes fajtáiban összpontosul, amelyhez nem

szükséges végzettség, vagy amely szezonális. Nem szabad elfelejteni, hogy az ingázók éppen ingázásukkal leplezik illegális munkavállalásukat. Jellemzően nem kívánnak Magyarországon letelepedni - ezért inkább ingáznak -, ami által rendkívül rugalmasak, ami a munkaerőpiacon különösen fontos szempont. Ezért az **ingázásnak** nemcsak Magyarországon, hanem szerte Európában van jelene és minden bizonnyal jövője is.³¹

Az illegális tartózkodásnak külön vetülete a **szervezett alvilággal történő összefonódás**. Az illegális magyarországi munkavállalás szoros összefüggésben áll igazgatásrendészeti, határőrizeti kérdésekkel. Természetesen, akik csak tranzitállomásként használják Magyarországot, nem feltétlenül kívánnak munkát vállalni, különösen nem akkor, ha illegálisan lépték át a magyar határt. Illegális határátlépés, illetve illegális tartózkodás és feketén történő munkavállalás - azonosítási nehézségek miatt - gyakorta egybeesik távolkeletiek, jellemzően kínaiak esetén.

A Magyarországot átszelő kereskedelmi útvonalak adta lehetőségeket nemcsak a legális kereskedelem fedezte fel. Az **embercsempészet, fegyver- és kábítószer kereskedelem, az ezekkel történő visszaélés** és kapcsolódó, társadalmi szinten is kiemelkedő súlyú bűncselekmények visszaszorítása érdekében került a közelmúltban módosításra a Büntető Törvénykönyv³².

Az Európai Unió Tanácsa 1996. szeptember 27-ei Ajánlása a harmadik államok polgárainak illegális munkavállalása elleni harcról fogalmazott meg ajánlásokat. Ennek keretében a Tanács az illegális munkaerő-közvetítés elleni fellépésre hívta fel a tagállamok figyelmét avval, hogy vezessenek be – nemzeti jogukkal összhangban lévő – büntetőjogi, illetve közigazgatási szankciókat az ilyen jellegű cselekményekkel szemben.

A magyar jog eddig nem tartalmazott szankciót arra a magatartásra, amely a külföldiek illegális foglalkoztatását segítené elő anélkül, hogy az elkövető külföldi munkaadója lenne. A fentiekre tekintettel az egyes szabálysértésekről szóló kormányrendelet új tényállást iktatott be (97.§.):

- (1) Aki közreműködik abban, hogy külföldit a külföldiek magyarországi foglalkoztatására vonatkozó rendelkezések megszegésével foglalkoztassanak, e foglalkoztatáshoz feltételeket biztosít, vagy ehhez anyagi eszközt bocsát rendelkezésre, százezer forint pénzbírsággal sújtható.”

1999. végére kiépült a tiltott határátlépés tettenérés esetén azonnali visszatoloncolást lehetővé tevő on-line adatbázis kiépítése, csatlakozva egy már 34 országot tömörítő rendszerhez.³³ A megoldás az EU 3. pilléréhez tartozó összehangolt vízumpolitika részét képezi, amelyben különösen fontos a szomszédos, csatlakozni kívánó államok együttműködése.

³¹ Morokvasic-M-Rudolph: Wanderungsraum Europa, Menschen und Grenzen in Bewegung. Berlin 1994. 24. o., valamint lásd korábban.

³² 1998. évi LXXXVII. tv. Hatályos: 1999. III.1-től

³³ Elhangzott a csehországi Zidlochovicében 1999. október 15-én megrendezett magyar-osztrák-cseh-szlovák-lengyel belügyminiszteri találkozón.

Összegzés: a jövő perspektívái

Külpolitikai prioritások

A következő oldalakon néhány le nem zárt kérdésre adható válasz kerül tárgyalásra. Az előző alcímek bemutatták, hogy határon kívüli (kisebbségi) magyar miképpen tud jelenleg munkát vállalni az Európai Unió valamelyik tagállamában, illetve milyen kilátásai lehetnek, tekintettel a közösségi politikák továbbfejlesztésére. Tárgyalásra kerültek a külföldiek magyarországi munkavállalásának jogi intézményei, és a fekete munkavállalásról néhány felvetés. Körvonalaztuk, hogy milyen most és várhatóan milyen lesz az Európai Közösségek és Magyarország munkaügyi szabályozása.

Mindaddig, amíg államok közötti kapcsolatot tárgyalunk, rendszerint egzakt válaszok adhatók: meghatározott államokban állampolgárok munkavállalásáról van szó. A fejezet címe azonban másról szól. Ennek szellemében nem csupán egy harmadik - nem közösségi - állam munkavállalójának kilátásait kellene vázolni, hanem egy magyar nemzetiségű harmadik állambéliét. Tehát kvázi a munkavállalási szempontból majdan diszkriminált jogi státuszt ellensúlyozó másik jogi státuszt kellene találni, feltéve, hogy munkavállalási kedvezményeket kívánunk biztosítani magyar testvéreinknek, akiknek egyetlen „bűnük”, hogy ők, vagy felmenőik akaratuk nélkül országot és állampolgárságot váltottak.

A magyar kormány által követett **hármaskülpolitikai doktrínájában** egyaránt hangsúlyos kérdésként szerepel a határon túli magyarság jogainak védelme és a konszenzusos szomszédsági politika. A képhez az is hozzátartozik, hogy **a magyar külpolitika mindig arra törekedett, hogy mindenkori lakóhelyén segítse a magyar kisebbség boldogulását, identitásának megőrzését.** A magyarság tekintetében nem került sor mindezidáig olyan példátlan eseményre, mint az erdélyi szászok Németország általi „kivásárlása”.

A munkahely elvesztésétől való félelem

A külpolitikai prioritások mellett azonban egyetlen kormány sem kerülhet meg belpolitikai realitásokat. A **hazai munkaerő védelme** a társadalmi elvárásoknak megfelelően ui. jelentősen behatárolja a külföldi munkavállalók lehetőségeit, függetlenül attól, hogy magyar nemzetiségűek-e avagy nem. Ráadásul túlzott kedvezmények biztosítása ellentétes társadalmi hatásokat is kiválthat, amire a munkaerőpiac feszítettsége miatt egyre több példa akad. A külföldiek magyarországi vállalkozásának jogi környezete eszerint jobbra a garanciális elemek beépítése, korlátozások oldaláról közelíthető meg, amelyen a közösségi jogközelítés is csak meghatározott körben lazít.

Egy 1994-ben készített reprezentatív felmérés szerint a félelem, hogy külföldiek elveszik a magyarok elől a munkahelyeket, drámaian növekedett, az 1989-es 27%-ról az 1993-as 52%-

ra.³⁴ A Gallup Intézet 1999. októberi felmérése szerint a magyar lakosságban a legnagyobb félelmet a munkahely elvesztése kelti (38%).

A számok azt mutatják, hogy a Magyarországon munkát vállaló külföldiek egyre nagyobb százaléka kíván bevándorolni, eltérően a korábbi évektől, amikor a munkavállalás kevésbé társult tartós letelepedési szándékkal. A fekete munkaerőpiacon a magyar és a nem magyar állampolgár mind gyakrabban kerül érdek összeütközésbe. Előbbieknek immáron nemcsak hazai sorstársaikkal kell megküzdeniük, hanem az **olcsó import (esetenként fekete) munkaerővel** is. Nyugat-Európához hasonlóan Magyarországon is jelentős hazai fekete munkaerőt szorított ki a „versenyképesebb” külföldi fekete munkaerő. A nem minden vonatkozásában jogszerű foglalkoztatások (lásd: adó, társadalombiztosítási járulékok be nem fizetése, stb.) nagyon magas aránya az elégedetlenség megoldását társadalmi szinten - leszámítva a közszférát - egyelőre nem saját foglalkoztatási szabályozatlanságok megszüntetésében láttatja, hanem köznap demagógiában, amely esetenként xenofóbiához vezet. Ennek sajnálatos megnyilvánulásai a közéletben és a politikában is teret nyertek. Egyes politikai erők nyíltan céltáblájukká tették a külföldi tőkét és külföldi munkaerőt, amely nem magyar sajátosság, hanem európai tendencia visszatükröződése. (Természetesen az állam és a társadalom felelősségét sem szabad elfelejteni.)

Az előttünk álló megoldandó kérdések

Általánosságban megállapítható, hogy a jogi szabályozás a jelenlegi rendszer szigorítása irányába mutat. Korábban tárgyalta visszaülva megjegyezzük, hogy önmagukban csak a munkavállalási szabályok szigorítása nem alkalmas a feketemunka kiszűrésére.

A kérdés összetettségének tudatában a külföldiek magyarországi munkavállalásával összefüggő kérdésekről szóló 2215/1998.(IX.30.) Korm. határozat több feladatot meghatározott:

„2. A külföldiek magyarországi munkavállalásával kapcsolatos átfogó törvényi szabályozás kialakítására akkor kerüljön sor, amikor Magyarország Európai Unió csatlakozásával kapcsolatban a szabad munkaerőmozgás kérdései egyértelműen rendezettek lesznek.” (...)

4. Meg kell vizsgálni, hogy a vállalkozások letelepedésének könnyítésével összefüggő nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségeink teljesítése mellett mely foglalkozások esetében és milyen megoldásokkal célszerű a magyar egyéni vállalkozók, illetve vállalkozások fokozott védelmét biztosítani. (...)

Fenti jogharmonizációs lépések elmulasztása Magyarország csatlakozási érettségét kérdőjelezné meg, illetve a csatlakozást követően negatív jogi vonzatokkal járnának. A határon túli magyarság számára, amennyiben Magyarországon kívánnának munkát vállalni, a külföldi – nem uniós tagállamokból érkező - munkavállalókra vonatkozó általános szabályok szigorítása a jelenleginél mindenképpen kedvezőtlenebb helyzetet fog teremteni.

³⁴ Hárs Ágnes hivatkozik az MTA PTI által készített felmérésre. (i.m. 94. o.)

Az azóta megszüntetett Gazdasági Koordinációs Bizottságnak a külföldi munkavállalók magyarországi munkavállalásának törvényi szintű szabályozásáról című napirendi ponthoz **7/1998.(III.31.) GKB állásfoglalása** megállapította, hogy különösen fontos a munkaerő nyomon követhetősége, valamint a hazai munkaerő védelmét biztosító garanciális alapelvek rendszere.

„A Bizottság, megvitatta az európai integrációs törekvések, Magyarország nemzetközi kötelezettségei nyomán megfogalmazott jogharmonizációs feladatokat, egyetért a kérdéskör komplex, törvényi szintű szabályozásának irányelveivel, amelyek a következők:

1. az EU tagállamaiban lehetővé kell tenni a munkaerő szabad áramlását, megszüntetve az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetést eredményező szabályozást, a foglalkoztatás, bérezés, és egyéb munka- és foglalkoztatási feltételek tekintetében;
2. biztosítani kell a munkavállaló szabad jelentkezésének, s e célból a tagállamok területére történő szabad belépésének jogszabályi feltételeit;
3. lehetővé kell tenni az adott tagállam állampolgáraival azonos módon a külföldiek alkalmazottként történő munkavégzését, valamint a foglalkoztatás megszüntét követő szabad ott tartózkodást;
4. a munkavállalás engedélyezése tekintetében az EU állampolgárok számára konkretizált mentességi szabályokat el kell különíteni a harmadik országok állampolgáraival szembeni engedélyezési gyakorlattól, melyre szólnak az Európa Tanács ajánlása a foglalkoztatást csak kivételes esetben az EU állampolgárokkal szemben csak másodlagosan, feltételekhez kötötten, szigorú engedélyezési eljárás eredményeként kiadott munkavállalási, illetve foglalkoztatási engedély birtokában tartja elfogadhatónak.”

A Bizottság ajánlásai az Európai Megállapodás alapján - összhangban más fórumok elképzeléseivel - részben már jogszabályban is megjelentek (lásd a korábban idézett, a külföldiek önálló vállalkozóként történő gazdasági célú letelepedéséről szóló 1998. évi LXXII. törvényt). A **harmadik államból érkező munkavállalók tekintetében** a helyzet összetettebb, ugyanis nem kedvezmények adásáról van szó, hanem idegenrendészeti elemekkel kiegészülő szigorításról. A Bizottság a következőket állapítja meg:

„Az EU csatlakozás időpontjával egyidejűleg bevezetendő komplex törvényi szabályozásnak maga után kell vonnia az idegenrendészeti szabályok módosítását is, figyelemmel a szabad munkavállalás és letelepedés vízümentességének igényére, élesen elkülönítve a harmadik országok állampolgárainak munkavállaláshoz fűződő, továbbá és élő kötöttségekre (belépés, itt tartózkodás, munkavállalás engedélyeztetése, időtartamának korlátozása, stb.)”

Nem meglepő, hogy a Belügyminisztérium azóta elkészült és megtárgyalt előterjesztését a Kormány belső (3000-es) határozattal fogadta el, és ennek megfelelően hivatalos lapjában nem tette közzé.

Mi a magyar?

Babits Mihály 1939-ben már nem azt a kérdést tett fel, hogy „*ki a magyar*”, hanem azt, hogy „*mi a magyar?*”.³⁵ A nagy előd nyomán valljuk, hogy a „magyarkodás” témánkhoz kapcsolódóan sem vezethet eredményre. Kétségtelen, hogy a közös anyanyelvnek nagy szerepe van a magyarországi munkavállalásban és vitathatatlan előnyt jelent más külföldiekkel szemben.

³⁵ Babits Mihály: A magyar jellemről. Bp. 1939.

A magyarság meghatározása azonban nem csupán nyelvi kérdés. Nem mondhatjuk, hogy az a magyar, aki magyarul beszél, sőt, az ellenkezőjét sem állíthatjuk.³⁶ A népnek sincs törvényi definíciója, az identitásnak még kevésbé lehet. A lakóhely szerint sem jutunk előbbre. Még az sem biztos, hogy az a magyar, aki adott szituációban magyarnak vallja magát, még az sem, akiről másik kettő eskü alatt állítja. Amennyiben tehát valamilyen szempontrendszer alapján akarnánk szelektálni, és ettől kedvezmények függenek, akkor óhatatlanul diszkriminálni fogunk. A határon túli magyar nemzeti kisebbség számára adandó bármiféle speciális státusz ezért támadható. Arról nem is beszélve, hogy mit szólna az adott szomszédos állam, hogy állampolgárait különböző mércével méri.

A szabad identitásválasztáson túl nemzetiséghez tartozás megállapításakor az állampolgárság bizonyos jogi kapaszkodót jelent. Az 1879. óta sorrendben negyedik, 1993-ban megszületett **állampolgársági törvényünk** igen nagyvonalú kedvezményt biztosít a határon túl élő magyar nemzeti kisebbség azon tagjai számára, akik magyar állampolgárságért folyamodnak.³⁷ Mindössze egy évi magyarországi letelepedést követően - általános törvényi feltételek fennforgása esetén - ugyanis kérelmezheti az állampolgárságot, amennyiben magyar nemzetiségűnek vallja magát, és bizonyítani tudja, hogy felmenője magyar állampolgár volt. Miután az első állampolgársági törvényünk 1879-ban született, a hatályba lépése idején volt területi hatályt, vagyis a történelmi Magyar Királyságot kell vélelmezni. Csak az érdekesség kedvéért jegyezzük meg, hogy a csángók számára még ez a lehetőség is szűk, hiszen fél évezredre visszamenően nehézkes a magyarság okirati bizonyítása.

A **speciális státusz kérdése** ugyanakkor 1999-ben ismét nyilvánosságot kapott. A Külügyminisztérium szerint 2000-ben egyszerű többséggel elfogadható a magyar kisebbség speciális magyarországi jogállását rögzítő törvényi szabályozás. A korábbiak fényében némely oktatási, társadalombiztosítási, szociális kedvezmények biztosítását megoldhatónak tartjuk - amihez elegendők lennének meglévő jogszabályok módosításai is -, azonban érdemi munkavállalási könnyítéseket államközi és állampolgársági alapon történő megállapodásokon túlmenően (lásd: határmenti foglalkoztatási egyezmények), belpolitikai okok miatt sem tartunk szerencsésnek. A magyar belpolitika „kilengései” néha nagyobb politikai nyilvánosságot kapnak idehaza, mint az érintettek körében.³⁸

A bizonytalanságok ellenére éppen **az Európai Bizottság részéről érkezett bátorítónak is értelmezhető jelzés** a speciális státuszra vonatkozólag. A portugál nemzetiségű Antonio Vitorino bel- és igazságügyi főbiztos a Magyar Állandó Értekezleten kézenfekvőnek találta a magyar kisebbség számára a nemzeti jogrendszeren belül különleges státusz kialakításának

³⁶ Az egyik hangadó elképzelés szerint a speciális státusz elnyerésének két feltétele lenne: RMDSZ tagság és a magyar nyelv ismerete. (Déli Krónika 2000. január 4.) Véleményünk szerint az első feltétel alkotmányossági, a második pedig etikai aggályokat is felvet.

³⁷ 1993. évi LV. törvény a magyar állampolgárságról

³⁸ „*Én nem óhajtok szavazni Magyarországon, hanem ott akarok voksolni, ahol ez befolyásolja sorsomat. Tudomásom szerint komolyan nem merült fel, hogy az erdélyi magyarság szavazati jogot nyerjen, és mindenkit óva intenek egy nevétséges vitába való belebonyolódástól.*” (Markó Béla az RMDSZ elnöke 1999. november 12-ei nyilatkozata a Krónikának.)

igényét.³⁹ A főbiztos kijelentette továbbá, hogy az EU tudatában van annak, hogy a magyar kisebbség szabad mozgását érintheti Magyarország majdani csatlakozása a Schengeni Egyezményekhez. Tény, hogy amennyiben valamiféle megoldás e téren az EU számára is elfogadhatóan kidolgozható, minden bizonnyal fel lehet használni a braziliai portugál anyanyelvűek portugáliai munkavállalásának és letelepedésének különleges szabályait (valamint más példákat: görög, spanyol, német... stb.).

Végző konklúzióként megállapíthatjuk, hogy a magyar kormányzatot időnként visszatérő bel- és külpolitikai jelentőségű kinyilatkoztatások és parlamenti csatározások ellenére leginkább az a törekvés vezeti, hogy megfeleljen fő prioritásának, az uniós csatlakozásnak. A szigorú jogharmonizációs kényszer továbbá meghatározza mozgásterét. Ellenben nemzeti sorskérdésnek tekinthető a magyarság fogyásának a megállítása és a nemzeti jövedelmet megtermelő munkaerő biztosítása.

Magyarország – Németországgal, Svájjal, Ausztriával vagy más fejlett államokkal ellentétben – abban a szerencsés helyzetben van, hogy tág értelemben vett nemzeti forrásból tudja fedezni az „utánpótlást”, amennyiben erre szüksége lesz. Történelmi aspektusból szemlélve a természetes fogyás okozta hiánynak ezúttal nem területvesztés lehet az ára, hanem az úgynevezett „magyar élettér” fizikai csökkenése, bevándorlás. Történészeknek feladott lecke ennek és hatásainak elemzése. A történelem írja önmagát, amelyet előrevetíteni legfeljebb játék szempontjából érdemes. Emlékeztetjük az olvasót gróf Teleki Pál egyetemi katedra mellől oktatót - majd még életében megcáfoltatott - szavaira: „*az Alföld és a belső lejtők mindenkor természeti és gazdasági symbiosisban fognak élni, abban kell, hogy éljenek. S ebből az következik, hogy a politikai egyensúly állapot a medence egysége. (...) Mindez nagy vonásokban visszatükröződik a történelemben. Magyarország ezeréves határa a Kárpátokon, a Pireneusok után a legrégebbi állandó határvonal Európában.*”⁴⁰

³⁹ Népszabadság 1999. november 13. 3.o.

⁴⁰ Teleki Pál i.m. 416, 418. o.

Dr. Borók György

Budapesten született 1971-ben. 1996-ban végzett az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán. Egyetemi tanulmányokat folytatott 1992-1993-ban Salamancában (Spanyolország), valamint 1998-ban Groningenben (Hollandia). A diploma megszerzését követően az Igazságügyi Minisztériumban helyezkedett el, jelenleg a Miniszterelnöki Hivatalban dolgozik. Az ELTE ÁJTK Alkotmányjogi Tanszékén óraadó és végzős Ph.D. hallgató.